

**Yttrande**

Datum
2025-02-13

Diarienummer
4.4.17-17475/2024

Regeringskansliet
Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Reformering av avfallslagstiftningen för ökad materialåtervinning och för mer cirkulär ekonomi

Ert ärendenummer KN2024/02249.

Sammanfattning av våra synpunkter

Hantering av använd matolja kommer att stramas upp utifrån EU-lagstiftningen som reglerar animaliska biprodukter, abp. Det påverkar inte förslaget om ansvarsfördelningen, men däremot kraven på den som hanterar avfallet. Allt fett, utom det som går till direkt förbränning, kommer att behöva hanteras med beaktande av abp-lagstiftningen.

Abp-lagstiftningen ställer krav på säker hantering av animaliska biprodukter. I många fall skulle det innebära en oacceptabel risk att skilja förpackningar från innehållet vilket inte skulle vara förenligt med abp-lagstiftningen. Vi föreslår att 3 kap. 9 § avfallsförordningen justeras så att obearbetade animaliska biprodukter av kategori 1 eller 2 som anges i förordning (EG) nr 1069/2009, med undantag för naturgödsel som inte är smittförande, omfattas av undantaget.

Vidare kan det även uppstå en oacceptabel växtskyddsmässig risk, om man skiljer innehåll från förpackning, om det föreligger en risk för spridning av karantänskadegörare. Ett sådant risktagande vore inte förenligt med växtskyddslagstiftningen. Vi föreslår att 3 kap. 9 § avfallsförordningen justeras så att avfall som kan sprida karantänskadegörare omfattas av undantaget.

Användning av foder är ett sätt att förebygga livsmedelsavfall varför vi föreslår att det läggs till som en åtgärd i det avfallsförebyggande programmet i bilaga 4 till avfallsförordningen. Vi föreslår även att livsmedelsförluster läggs till i punkt 7 i samma bilaga.

Förslaget till ändring av 15 kap. miljöbalken

Definitionen av förbrukat matfett

Vi har inga synpunkter på vem som är ansvarig för att samla in avfall i form av förbrukat matfett.

Vi vill dock nämna att det i promemorian verkar råda oklarheter avseende hur EU-lagstiftningen om abp¹ reglerar matfettet och begreppet ”Used Cooking Oil”, UCO. Är det fett som uppstått i restauranger, storkök och andra typer av kök, inbegripet centralkök och hushållskök, så omfattas det av abp-lagstiftningen om det ska användas som foder, rötas, komposteras eller bearbetas. Det får dock samlas in och transporteras i enlighet med avfallslagstiftningen. Sådant fett omfattas av definitionen matavfall², men är inte samma sak som UCO. UCO är en beteckning som endast används för fett som tas in från tredje länder för omvandling till biodiesel och andra förnyelsebara bränslen. UCO har med stöd av uttalanden gjorda av EU-kommissionen ansetts kunna hanteras helt under avfallslagstiftningen, inkluderande bränsletillverkningen³. Det har gjort att en stor andel matavfallsfett inom Sverige har tillåtits att hanteras på samma sätt.

Kommissionen har lagt fram ett förslag där UCO framöver kommer att ingå i definitionen för matavfall. Hanteringen av använd matolja kommer därmed att stramas upp utifrån den EU-lagstiftning som reglerar abp. Det påverkar inte förslaget om ansvarsfördelningen men däremot kraven på den som hanterar avfallet. Allt fett, utom det som går till direkt förbränning, kommer behöva hanteras med hänsyn tagen även till abp-lagstiftningen. Motiveringen är att fett som innehåller animaliskt material eller som varit i kontakt med sådant kan innebära smittrisk, och hela kedjan måste därför kunna kontrolleras ända fram till färdig produkt.

Förslaget till ändring av avfallsförordningen

3 kap. 9 § avfallsförordningen - om undantag från kravet att skilja förpackningar från sitt innehåll

Jordbruksverket föreslår att följande två undantag läggs till i 3 kap. 9 § andra stycket:

Första stycket gäller inte

1. den som har en förpackning som innehåller (...)

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1069/2009 av den 21 oktober 2009 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter och därav framställda produkter som inte är avsedda att användas som livsmedel och om upphävande av förordning (EG) nr 1774/2002 (förordning om animaliska biprodukter).

² Se kommissionens förordning (EU) nr 142/2011 av den 25 februari 2011 om genomförande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1069/2009 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter och därav framställda produkter som inte är avsedda att användas som livsmedel och om genomförande av rådets direktiv 97/78/EG vad gäller vissa prover och produkter som enligt det direktivet är undantagna från veterinärkontroller vid gränsen.

³ Ref.Ares(2014)3240904-01/10/2014

d) obearbetade animaliska biprodukter av kategori 1 eller 2 som anges i förordning (EG) nr 1069/2009, med undantag för naturgödsel som inte är smittförande,

e) avfall som kan sprida karantänkadegörare.

Förutsättningarna enligt EU-rätten

Det grundläggande kravet på inrättande av ett retur-, insamlings- och återvinningssystem för förpackningar finns i artikel 7 i Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall. Jordbruksverket har noterat att det finns stöd i artikel 7.3 för beaktande av bland annat krav gällande skydd av miljö, konsumenternas hälsa, säkerhet och hygien. EU-rätten tillåter alltså införandet av undantag med de syftena.

Animaliska biprodukter

EU-lagstiftningen som reglerar abp ställer krav på en säker hantering. Förpackningar som innehållit abp eller framställda produkter ska enligt lagstiftningen bortskaffas genom förbränning eller på annat sätt i enlighet med unionslagstiftningen. Jordbruksverket föreskriver att förpackningar som innehållit obearbetat kategori 1 eller 2 material, med undantag för naturgödsel som inte kan misstänkas innehålla sådan smitta som kan överföras till djur eller människor, ska förbrännas enligt samma villkor som den abp som förpackningen innehållit. Detta för att minimera risken som innehållet kan utgöra och för att inte abp-lagstiftningen har någon nedre mängdgräns för kravet på bortskaffande. Abp-lagstiftningen gör heller ingen skillnad på om materialet är smittförande eller inte. Materialet klassas i olika kategorier utifrån den risk det kan utgöra, alltså inte utifrån om det är smittförande. Övriga förpackningar som innehållit abp liksom framställda produkter får hanteras i enlighet med avfallsförordningen, se 2 kap. 30 § Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2006:84) om befattning med animaliska biprodukter och införsel av andra produkter, utom livsmedel, som kan sprida smittsamma sjukdomar till djur.

I beskrivningen på sidan 138 om avskiljande av förpackningar står det ”Om det finns rester kvar av innehållet på förpackningsmaterialet, ställs det krav på att förpackningen ska hanteras på samma sätt som innehållet, se Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2006:84)”. Detta stämmer inte helt som framgår av ovan. Det är bara i de fall där innehållet av obearbetad abp av kategori 1 och 2 (med undantag för viss gödsel), som inte helt kan skiljas från förpackningen, som även förpackningen måste förbrännas.

Undantaget för viss abp i avfallsdirektivet⁴ bedöms inte omfatta förpackningar som går till förbränning. De detaljerade bestämmelserna om förpackningar och dess innehåll finns istället i de ovan nämnda föreskrifterna. Jordbruksverket förordar att dessa bestämmelser fortsatt ska reglera förpackningsmaterial som innehållit obearbetad abp av kategori 1 och 2. Detta eftersom det handlar om att på ett säkert sätt hantera abp. Därmed ser vi ett behov av att förslaget till 3 kap. 9 § justeras så att det tydligare framgår att obearbetade animaliska biprodukter i kategori 1 och 2 ska undantas i förslaget till 3 kap. 9 § avfallsförordningen.

Det är även viktigt att observera att även förpackningar som hanteras under avfallslagstiftningen och som innehållit livsmedel med animaliska beståndsdelar kan innebära smittrisk för djur. De behöver därför hanteras så att vilda djur inte kommer åt dem. Ett exempel är att vildsvin inte ska komma åt avfall som kan sprida afrikansk svinpest. Förpackningarna kan utgöra samma risk som osorterade hushållssopor.

Växtskadegörare

Växtskyddslagstiftningen⁵ ställer krav på växtskyddsmässigt säker hantering vid destruktion av material som är angripet av karantänskadegörare⁶. I många fall kan det innebära en oacceptabel växtskyddsmässig risk att skilja förpackningar från innehållet, vilket inte är förenligt med växtskyddslagstiftningen. Jordbruksverket har ett beslutsmandat som även innefattar krav på destruktion av förpackningar. Om det finns en risk för spridning av karantänskadegörare beslutar Jordbruksverket om destruktion med stöd av växtskyddslagstiftningen.

Vi noterar det föreslagna undantaget för smittförande avfall i 3 kap. 9 § förslag till ändring i avfallsförordningen. Sådana karantänskadegörare som är mikroorganismer (t.ex. bakterier och virus) kan benämnas som smitta, och material angripet av sådana skulle därmed eventuellt kunna omfattas av det föreslagna undantaget. Andra typer av karantänskadegörare, t.ex. insekter, kvalster och nematoder, benämns inte som smitta och skulle falla utanför det föreslagna undantaget.

Jordbruksverkets bedömning är att även i detta avseende behöver förslaget till 3 kap. 9 § avfallsförordningen justeras, eftersom det behövs ett undantag även för förpackningar till material som är angripet av karantänskadegörare.

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv.

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/2031 av den 26 oktober 2016 om skyddsåtgärder mot växtskadegörare och växtskyddslagen (2022:725).

⁶ En kategori av växtskadegörare som regleras enligt förordning (EU) 2016/2031.

Bilaga 4, Livsmedelsförluster

I förslaget om ändring av avfallsförordningen, bilaga 4, anges att Naturvårdsverkets underlag till avfallsplanen även ska innehålla underlag till ett avfallsförebyggande program.

I primärproduktionen uppkommer betydande mängder livsmedelsförluster som inte klassas som livsmedelsavfall. Livsmedelsförluster är råvaror som kasseras, men tas omhand på gården, till exempel blir kvar eller återförs till fält, eller lämnas iväg som foder. För att ta bättre vara på resurserna krävs ett helhetsperspektiv och god kunskap om respektive sektors resursflöden, vilket även inkluderar livsmedelsförluster i produktionen.

Jordbruksverket föreslår därför följande tillägg i punkt 7 i avsnittet om ett underlag till avfallsförebyggande program:

- minska generering av livsmedelsavfall och livsmedelsförluster i primärproduktionen, inom bearbetning och tillverkning, i detaljhandel och annan livsmedelsdistribution, i restauranger och cateringtjänster samt i hushållen, som ett bidrag till FN:s mål för hållbar utveckling att globalt halvera livsmedelsavfallet per capita på detaljhandels- och konsumentnivå och minska livsmedelsförluster längs produktions- och leveranskedjan senast 2030,

Jordbruksverket föreslår även att en ny punkt läggs till efter punkt 8 i samma avsnitt i bilagan med följande lydelse:

- uppmuntra användning som foder, så att foder prioriteras framför avfall, förutsatt att materialet är säkert för foderanvändning.

Vi föreslår tillägget eftersom användning som foder är ytterligare ett sätt att förebygga livsmedelsavfall. Det förslaget kompletterar punkt 8 som handlar om att ”uppmuntra livsmedelsdonationer och annan omfördelning av livsmedel, så att användningen som människoföda prioriteras framför att livsmedlen används som foder eller upparbetas till icke-livsmedelsprodukter”.

I detta ärende har generaldirektören Christina Nordin beslutat. Heléne Ström har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också chefsjuristen Ida Lindblad Hammar, Rikhard Dahl, Mona Strandmark, Susanne Liljenström, Karin Lindow, Pernilla Granath Limstrand och Stina Fritjofsson deltagit.

Christina Nordin

Heléne Ström

Yttrandet har signerats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Kopia till

kn.cks@regeringskansliet.se

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet